Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 571

Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2016

In de Eerste Kamer is uitgebreid gesproken over het initiatiefwetsvoorstel van het lid Thieme (Partij voor de Dieren), houdende de invoering van een verplichting tot voorafgaande bedwelming bij het ritueel slachten (Kamerstuk 31 571, A). De Eerste Kamer was in meerderheid van mening dat deze verplichting een ter vergaande inbreuk zou vormen op de grondwettelijk verankerde godsdienstvrijheid. Met het convenant onbedwelmd slachten volgens religieuze riten (Stcrt. 2012, nr. 13162; hierna: convenant) heeft het kabinet afspraken gemaakt met betrokken partijen om te komen tot verbeteringen op het punt van het dierenwelzijn bij het proces van het ritueel slachten, zonder daarbij de vrijheid van godsdienst te beperken (Kamerstuk 31 571, I). Het convenant beoogt aldus een evenwicht te creëren tussen enerzijds het grondrecht op godsdienstvrijheid en de uitoefening daarvan in de vorm van onbedwelmde rituele slacht en anderzijds het waarborgen en het verbeteren van het dierenwelzijn bij de uitoefening van dat grondrecht. Het standpunt van de Eerste Kamer en het daaruit voortgekomen convenant vormt voor het kabinet het kader waarbinnen het beleid voor rituele slacht wordt vormgegeven.

In het convenant is een aantal concrete afspraken gemaakt om het welzijn bij de rituele slacht te verbeteren. De algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van het convenant (hierna: de AMvB) is tot dusver nog niet in werking getreden, omdat er nog een aantal onderzoeken werd uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van de maatregelen in het convenant.

De afgelopen periode zijn de rapportages van een aantal van deze onderzoeken opgeleverd. Dit betreft onderzoeken naar de slachtpraktijk van onbedwelmde slacht, naar bewustzijnsindicatoren en bewustzijnsverlies en naar de effecten van het gebruik van de kantelbox. De rapportages van de onderzoeken zijn in bijlage 1, 2 en 4 tot en met 7 bijge-

kst-31571-27
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

voegd[1]. In overeenstemming met de afspraken in het convenant worden de rapportages voorgelegd aan de Wetenschappelijke Adviescommissie (hierna: WAC) die is ingesteld in het kader van het convenant en besproken met de convenantspartijen[2]. De WAC heeft zich als eerste gebogen over de rapportage van de heer Vanthemsche c.s. naar de praktijk van de joods rituele slacht (Bijlage 1)[3] en de «Nulmeting», uitgevoerd door Wageningen UR en de NVWA naar de praktijk van onbedwelmde slacht in een groot aantal slachthuizen (Bijlage 2)[4]. Het advies van de WAC is bijgevoegd (Bijlage 3)[5].

De WAC concludeert op basis van de aan haar voorgelegde rapporten dat onder de huidige uitvoeringspraktijk, die zeer varieert en onvoldoende gestandaardiseerd is, het convenant niet haalbaar is. In haar advies sluit zij haalbaarheid van het convenant voor de toekomst niet uit, mits de uitvoeringspraktijk van onbedwelmd ritueel slachten minder varieert en meer gestandaardiseerd wordt. Zij is dan ook van mening dat op korte termijn ingezet moet worden op verbetering van de technische voorzieningen en de uitvoeringspraktijk. Zij constateert dat onder de huidige uitvoeringspraktijk met name voor runderen de 40-secondenregel niet haalbaar lijkt en adviseert deze op dit moment niet uit te voeren. De WAC constateert dat de in het convenant opgenomen indicatoren voor bewustzijnsverlies in de praktijk niet betrouwbaar of helemaal niet bruikbaar zijn.

Uit de opgeleverde rapportages, het WAC-advies en de «Risicobeoordeling roodvleesketen»[6] van het Bureau risicobeoordeling en onderzoeksprogrammering (bureau) van de NVWA blijkt een aantal gebreken in de huidige uitvoeringspraktijk. Ik vind de huidige uitvoeringspraktijk niet acceptabel en acht extra maatregelen noodzakelijk om daarin verbeteringen te realiseren. Mijn uitgangspunt is om de aantasting van dierenwelzijn bij de onbedwelmde slacht zoveel als mogelijk te beperken en het aantal dieren dat onbedwelmd wordt geslacht terug te brengen tot het strikt noodzakelijke aantal.
Met de overige convenantspartijen heb ik naar aanleiding van deze rapporten en het advies van de WAC extra maatregelen besproken voor een zorgvuldige uitvoering van het convenant.

1. Beperken slacht tot binnenlandse vraag

Ik ben van mening dat van de uitzondering op de algemene regel dat dieren voor de slacht bedwelmd dienen te worden, uitsluitend gebruik gemaakt dient te worden ten behoeve van de in Nederland aanwezige religieuze gemeenschappen. Met de convenantspartijen ben ik overeengekomen dat zij feitelijk zullen onderbouwen wat de daadwerkelijke behoefte aan vlees van onbedwelmd geslachte dieren voor consumenten in Nederland is.

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de bijlagen zijn op 18 februari 2016 openbaar gemaakt.
[2] Het Nederlands Israëlitisch Kerkgenootschap (NIK), het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO), de Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV), het Ministerie van Economische Zaken
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de bijlagen zijn op 18 februari 2016 openbaar gemaakt.
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de bijlagen zijn op 18 februari 2016 openbaar gemaakt.
[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de bijlagen zijn op 18 februari 2016 openbaar gemaakt.
[6] https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eten-drinken-roken/dossier/vlees-en-vleesproducten/risico-s-in-de-roodvleesketen

Met de convenantspartijen is overeengekomen dat het aantal dieren dat voor onbedwelmde slacht mag worden aangeboden beperkt zal worden tot het aantal dat nodig is om deze behoefte te dekken. Hierbij kan ook rekening worden gehouden met de behoefte die volgt uit de bevoorrading van vliegtuigen, schepen en tijdelijk in Nederland verblijvende personen. Tevens kan hierbij op verzoek rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden. Ik zal deze afspraak ook in regelgeving vastleggen.

2. Geen vermenging vlees van onbedwelmde slacht met regulier vlees

Ik vind dat vlees afkomstig van onbedwelmde slacht niet in de reguliere keten terecht mag komen. Consumenten moeten er van uit kunnen gaan dat regulier vlees op de reguliere wijze, na bedwelming, geslacht is. Het NIK, CMO en de VSV zullen een privaat systeem opzetten waarmee geborgd kan worden dat vlees van onbedwelmd ritueel geslachte dieren herkenbaar en separaat afgezet wordt ten opzichte van vlees dat verkregen is van dieren welke geslacht zijn met voorafgaande bedwelming.

3. Verbeteren van de uitvoeringspraktijk

De WAC adviseert technische verfijningen door te voeren om de uitvoeringspraktijk van het onbedwelmd slachten te verbeteren. De inzet van het doorvoeren van deze technische verfijningen is het lijden voor de dieren die onbedwelmd ritueel worden geslacht zo veel als mogelijk terug te dringen en tegelijkertijd de periode waarbinnen ze het bewustzijn verliezen zoveel mogelijk te verkorten. Ik acht verbetering van de uitvoeringspraktijk op korte termijn noodzakelijk. Met convenantspartijen heb ik afgesproken de voorgestelde maatregelen over te nemen. De WAC zal in opdracht van de convenantpartners concrete aanbevelingen uitwerken over welke maatregelen zij, op basis van de momenteel beschikbare kennis, noodzakelijk acht. Dit advies wordt verwacht voor 1 mei 2016.
Op basis van dit advies zal een «best practice» opgesteld worden binnen de uitgangspunten van het convenant. De convenantspartijen zijn overeengekomen dat slachthuizen die onbedwelmd slachten in een plan van aanpak zullen beschrijven welke aanpassingen in uitrusting en uitvoering zij door zullen voeren om aan deze best practice te voldoen. De op het slachthuis toegesneden «best practice» zal door de slachthuizen vastgelegd worden in de «standaardwerkwijzen» welke reeds verplicht zijn op basis van de Europese verordening 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden[7] (hierna: de verordening). De door slachthuizen, sedert het van kracht worden van de verordening, al doorgevoerde verbeteringen aan apparatuur, werkwijze en opleiding van het personeel worden hier in meegenomen. De (aanpassing van) de standaardwerkwijzen voor ieder slachthuis zal gereed zijn vóór 1 oktober 2016. De maatregelen zullen door de slachthuizen worden vastgelegd en geborgd worden in een – privaat – kwaliteitssysteem, dat speciaal hiervoor zal worden opgezet. De WAC zal worden betrokken bij het opstellen van de criteria van dit kwaliteitssysteem. Ik zal de benodigde technische verfijningen voorts opnemen in een algemene maatregel van bestuur.
De NVWA houdt toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen omtrent dierenwelzijn. In verband met onbedwelmd ritueel slachten houdt dit in dat de NVWA permanent toezicht zal gaan houden op de slachtpraktijk, waarbij ook toegezien zal worden op de naleving van de

---

[7] Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (PbEU 2009, L 303)

standaardwerkwijzen conform de verordening. De kosten hiervoor worden in rekening gebracht bij het slachthuis.

4. Invoering van voorschrift tot bedwelming

De verplichting om bedwelming toe te passen indien de dieren 40 seconden na aansnijden het bewustzijn nog niet hebben verloren vormt één van de kernpunten van het convenant.
De WAC heeft geadviseerd om het voorschrift dat dieren alsnog bedwelmd worden, indien ze het bewustzijn 40 seconden na het aansnijden nog niet verloren hebben, met name voor runderen, voorlopig niet toe te passen.

Omdat het voorschrift een belangrijke pijler is om de aantasting van het dierenwelzijn te beperken, ben ik met de andere convenantspartijen overeengekomen hieraan vast te houden en zijn aanvullende afspraken gemaakt om de juiste uitwerking van deze 40 seconden-regel te kunnen waarborgen.
In dit licht moeten ook de aangekondigde technische verfijningen worden bezien. Deze verfijningen moeten van dien aard zijn dat een groter aantal dieren tijdig het bewustzijn zal verliezen. De nieuw gekozen indicatoren maken het mogelijk om hier duidelijkheid over te verkrijgen.

5. Aanpassen van de bewustzijnsindicatoren

Naar aanleiding van de bevindingen over de in het convenant opgenomen bewustzijnsindicatoren, hebben de convenantspartijen afgesproken om deze indicatoren te vervangen. De nieuwe indicatoren zijn overeenkomstig het advies van de WAC en vloeien tevens voort uit de zogenaamde *toolbox* uit de «Scientific opinion» van de European Foods Safety Authority (EFSA)[8]. Dit wetenschappelijk advies was nog niet bekend ten tijde van het opstellen van het convenant, en geldt momenteel als beste beschikbare wetenschappelijke standaard. Dit betekent dat gebruik gemaakt zal worden van de geïnduceerde ooglid- en corneareflex als bewustzijnscriteria. Ten minste één van deze reflexen dient als negatief beoordeeld te worden. Momenteel worden deze reflexen in de praktijk ook al gehanteerd, zowel bij bedwelmde als onbedwelmde slacht, als controle op de afwezigheid van bewustzijn. Voor slachthuismedewerkers maakt deze test al onderdeel uit van de opleiding die zij krijgen in het kader van de verordening. De testen bieden zekerheid dat bij afwezigheid van de reflex het dier buiten bewustzijn is. Na het doorvoeren van de technische verfijningen in slachthuizen zal worden bezien of het mogelijk is om het wegvallen van de «ritmische ademhaling» objectief en éénduidig waar te nemen. Na een wetenschappelijke beoordeling en een positief advies van de WAC hierover, kan worden bezien of deze indicator toegelaten kan worden.

6. Formuleren onderzoeksvragen

Naast het hierboven genoemde onderzoek naar technische verfijning van de slachtprocedures, zullen de convenantspartijen nog nadere onderzoeksvragen formuleren. Het betreft onder andere
de wijze waarop en de omstandigheden waaronder een verhoging van het aantal dieren dat binnen de gestelde tijd definitief het bewustzijn heeft verloren kan worden bereikt, de locatie voor het aanbrengen van de

---

[8] EFSA AHAW Panel (EFSA Panel on Animal Health and Welfare), 2013. Scientific Opinion on monitoring procedures at slaughterhouses for bovines. EFSA Journal 2013;11(12):3460, 65 pp. doi:10.2903/j.efsa.2013.3460

halssnede bij een dier en de uit het oogpunt van dierenwelzijn gewenste wijze van fixeren.
De resultaten die uit deze onderzoeken voortkomen, worden voor advies voorgelegd aan de WAC. Hierbij worden ook de resultaten van recent beschikbaar gekomen, maar nog niet door de convenantspartijen en de WAC bestudeerde rapporten betrokken. Dit zijn onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken zijn uitgevoerd en een relatie hebben met de motie Schrijver (Kamerstuk 31 571, F), de motie Van Gerven (Kamerstuk 31 571, nr. 13) en de motie Ouwehand (Kamerstuk 31 571, nr. 14). Deze onderzoeksrapporten zijn bijgevoegd als bijlagen 4 tot en met 7[9].

De motie Van Gerven verzoekt om de kantelbox in slachterijen zo snel mogelijk te verbieden (Kamerstuk 31 571, nr. 13). Zoals de WAC in haar advies aangeeft zijn op dit moment, op basis van de aan haar voorgelegde rapporten nog geen éénduidige conclusies te trekken over het gebruik van de kantelbox. Het door Wageningen UR opgeleverde rapport (Progress report restraining ruminants. Upright versus inverted restraining. Wageningen UR/Livestock Research 379. June 2014., Bijlage 5)[10] geeft hier nadere informatie over en zal door de WAC worden bestudeerd. Ook door de Europese Commissie is de afgelopen jaren nader onderzoek uitgezet naar de fixatie van runderen tijdens de (onbedwelmde) slacht. Dit onderzoek is nog niet gerapporteerd. Daarom wil ik eerst nog het nadere onderzoek over de gewenste wijze van fixeren en advies daarover afwachten voor ik een definitief besluit neem over het gebruik van de kantelbox bij het onbedwelmd slachten.

7. Convenant en algemene maatregel van bestuur

Bij het sluiten van het convenant is besloten de afspraken op te nemen in een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit houders van dieren. Deze ontwerpmaatregel is in het kader van de voorhangprocedure eerder aan u aangeboden (Kamerstuk 31 571, nr. 23).
De hierboven genoemde onderzoeken waren aanleiding om de algemene maatregel van bestuur tot op heden niet verder in procedure te brengen. Nu deze onderzoeken afgerond zijn, en het advies van de WAC uitgebracht is, zal ik het ontwerpbesluit verder in procedure brengen. De hierboven genoemde conclusies, aanbevelingen en nadere afspraken leiden echter tot enkele aanpassingen in het convenant en de AMvB. Het convenant zal door middel van een addendum worden aangepast. Dit addendum maakt een onlosmakelijk onderdeel uit van het oorspronkelijke convenant.

Het ontwerpbesluit bevindt zich thans in de fase na ommekomst van het advies van de Raad van State. De aanpassing van de bewustzijnsindicatoren zal bij nader rapport worden doorgevoerd. Aanpassing van de bewustzijnsindicatoren is te kwalificeren als «technisch voorschrift», en zal moeten worden genotificeerd bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn nr. 98/34/EG[11]. Deze procedure van notificatie vergt in ieder geval drie maanden extra tijd. Deze AMvB treedt in werking met ingang van het eerstvolgende haalbare vaste verandermoment, 1 januari 2017.

[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de bijlagen zijn op 18 februari 2016 openbaar gemaakt.
[10] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de bijlagen zijn op 18 februari 2016 openbaar gemaakt.
[11] Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204)

Met de inwerkingtreding van deze AMvB worden tevens de volgende maatregelen uit het convenant van kracht:

- de plicht tot registratie voor de slachthuizen voor onbedwelmde slacht. Een registratie wordt slechts verleend als het slachthuis voldoet aan de eisen uit de verordening en de AMvB ter uitvoering van het convenant.
- het permanent toezicht door de NVWA in de slachthuizen waarin onbedwelmd wordt geslacht. Bij het slachten van een dier zonder voorafgaande bedwelming is dan te allen tijde een toezichthouder aanwezig.
- de invoering van de registratieplicht en het permanent toezicht brengen voorts met zich mee dat hiervoor de kosten in rekening zullen worden gebracht bij het slachthuis; dat dit door zal rekenen aan de afnemer.
- de verplichting tot bedwelming, indien een dier 40 seconden na aansnijden het bewustzijn nog niet heeft verloren.
- Ook de uitwerking van de overige afspraken in het convenant, zoals eisen aan de manier waarop de halssnede wordt uitgevoerd, eisen aan de fixatiemethode en de -apparatuur en de mogelijkheid voor degene die het dier slacht om een dier aan te merken als ongeschikt voor onbedwelmde slacht als daarvoor in het concrete geval aanleiding bestaat, treden onverkort in werking.

Met de inwerkingtreding van deze AMvB zal dan tevens uitvoering gegeven worden aan de toezegging aan de Eerste Kamer om te komen tot registratie van het aantal ritueel geslachte dieren. In het kader van het permanent toezicht zal duidelijk worden om hoeveel dieren het gaat. Dit aantal moet in overeenstemming zijn met het vooraf vastgestelde aantal dieren dat nodig is om aan de behoefte van gelovigen in Nederland te voldoen.

Naast de hierboven genoemde wijziging van het Besluit houders van dieren zal een nieuwe wijziging in procedure worden gebracht, om uitvoering te geven aan de nieuwe tussen de convenantspartijen gemaakte afspraken. Hierin zullen de technische verfijningen worden vastgelegd, alsmede de behoeftestelling aan vlees afkomstig van onbedwelmd geslachte dieren voor consumenten in Nederland.
Ook voor deze aanvullende wijziging wordt gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2017, zodat het complete pakket ter uitvoering van het convenant tegelijkertijd in werking treedt.

8. Toezicht

Onverminderd de genoemde aanpassingen in het convenant zal de NVWA de komende periode binnen haar reguliere werkzaamheden al extra aandacht geven aan onbedwelmde slacht in slachthuizen. Bedrijven zullen specifiek op uitrusting voor, en werkwijzen bij, onbedwelmde slacht beoordeeld worden. Op basis van de bepalingen in de verordening en het Besluit houders van dieren zijn maatregelen en interventies mogelijk om het ongerief voor het dier tijdens de onbedwelmde slacht zoveel mogelijk te beperken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam